

29

A Reconstrução dos Conhecimentos na Educação Escolar de Jovens e Adultos e a Organização do Trabalho Pedagógico

30

Política Educacional para o Ensino Superior: o “Pacote Portela”

31

Formação Profissional versus Mercado de Trabalho no Vale do Itajaí: um Estudo Avaliatório

32

O Discurso Pedagógico: o Discurso do Outro

33

Gênese do Ensino Técnico Industrial no Brasil

Uma Nova Ética do Trabalho nos Anos 20 – Projeto Fidelis Reis

34

O PABAE – A Volta dos Tempos de Francisco Campos e a Oposição dos Educadores Católicos

Educação e Memória em Minas Gerais

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

SECRETARIA EXECUTIVA DO MEC

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

DIRETORIA DE TRATAMENTO E DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS

30

Política Educacional para o Ensino Superior: o “Pacote Portella”

Márcia Ondina Vieira Ferreira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: OBJETIVOS E CAMINHOS DA INVESTIGAÇÃO	35
O CONTEXTO E SUA ANÁLISE: BREVE REVISÃO TEÓRICA SOBRE O TEMA DA UNIVERSIDADE À ÉPOCA DE PORTELLA	36
AS CONCEPÇÕES DE EDUARDO PORTELLA SOBRE A EDUCAÇÃO E A UNIVERSIDADE	38
O “PACOTE PORTELLA”	40
CONCLUSÕES	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44
DOCUMENTOS GOVERNAMENTAIS ANALISADOS	45

Política Educacional para o Ensino Superior: o “Pacote Portella”*

Márcia Ondina Vieira Ferreira

INTRODUÇÃO: OBJETIVOS E CAMINHOS DA INVESTIGAÇÃO

A investigação que dá nome a este trabalho pretendeu conhecer as principais propostas para o ensino superior público elaboradas durante a gestão do ministro da Educação e Cultura Eduardo Mattos Portella, comparando-as com as suas concepções educacionais e observando os encaminhamentos que receberam na conjuntura da época.

A escolha de tal momento na história do ensino superior brasileiro deveu-se à percepção de que a administração Portella situou-se na encruzilhada de duas etapas e de dois protagonistas-chave na condução da política pós-reforma universitária de 1968. Em nível de momento histórico, foi ao final dos anos 70 que começou uma crítica radical ao modelo instituído pela Lei nº 5.540/68. De um lado está o governo federal, que necessita promover mudanças diante da crise econômica, de outro, começa a delinear-se outra personagem responsável por muitas das respostas que aquele vem precisando dar à problemática universitária: a comunidade acadêmica.

Como se verá adiante, Portella apresentou propostas anacrônicas às novas tendências remanescentes das áreas econômicas do governo, mas que também não estavam totalmente conforme às expectativas da comunidade universitária,

principalmente a categoria docente, que justamente nesse período experimenta maior organização que viabilizará, após a queda de Eduardo Portella, a criação da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes), atual Sindicato Nacional da categoria.

Em nível metodológico, foi levado em consideração que as políticas educacionais consubstanciadas em leis, decretos, etc. são o resultado da intervenção de múltiplos agentes com distintos interesses. Assim, para uma adequada interpretação do conteúdo de tais documentos, é preciso o uso de uma metodologia que tente acompanhar a constituição de tais políticas a partir de diversos ângulos. No caso em questão, além do aporte pessoal do ministro Portella ao tema, é a interferência dos demais atores que dará forma à proposição final das políticas.

Por esse motivo, foram coletados documentos do governo que definiam a *filosofia* contida nas políticas – e que poderiam refletir tendências –, tais como os discursos elaborados por Portella, nos quais ele expressa suas concepções educacionais, e os discursos do presidente da República. Recolheram-se também os anteprojetos de lei, as leis e os decretos que se constituíram na própria ação institucional das agências governamentais em relação às Instituições de Ensino Superior (IES)¹ e, por último, coletaram-se as contrapropostas provenientes da comunidade acadêmica, em especial do coletivo docente.

* Publicado originalmente na Série Documental/Relatos de Pesquisa n. 30, julho de 1995, como artigo-síntese, exigência do convênio de financiamento de pesquisa nº 20/88, firmado entre o Inep e a Universidade Federal de Pelotas (UFP/RS), cuja conclusão se deu em março de 1995.

¹ Para facilitar a compreensão, ao final deste trabalho segue a lista completa de documentos governamentais que sofreram análise de conteúdo. Entretanto, só serão arroladas as referências bibliográficas que aparecem no texto.

No pólo técnico de análise, utilizei a análise de conteúdo para a interpretação dos documentos coletados. Segundo Rosemberg (1981, p. 70),

A técnica de análise de conteúdo se propõe descrever aspectos de uma mensagem, objetiva e sistematicamente, e algumas vezes, se possível, de forma quantificável, a fim de reinterpretá-la, de acordo com os pressupostos da investigação... [É] uma tentativa de categorizar parte de um discurso, tentando, assim, desvendar significados pouco claros... [redefinindo], de acordo com os objetivos do estudo, o que é *importante* e o que é *acidental*...

Depois de analisadas, as mensagens foram interpretadas a partir de um referencial teórico constituído por meus estudos sobre o tema e minha experiência acadêmica de estudante e professora. Nesse sentido, alguns focos preliminares aguardavam sua consolidação como “categorias” analíticas, como o tema da divisão do poder – autonomia e democracia na universidade; a questão do controle, gestão e distribuição das verbas para o ensino superior. Além disso, entendia que quaisquer outros elementos, como a política de ensino, pesquisa e extensão, a avaliação da eficiência e a privatização do 3º grau, dependiam daquelas questões. Entretanto, a delimitação do estudo, por força da análise exclusiva do “pacote Portella”, determinou que estes últimos aspectos fossem deixados de lado.

Em um dado momento, ficou claro ser impossível continuar a fazer análise de conteúdo dos documentos ministeriais, sob pena de “reduzir a análise do social à teoria do discurso” (Pinto, 1989, p. 22). Foi preciso iniciar o cruzamento de dados, indo buscar no não-dito, na “realidade”, nas informações obtidas nos dados secundários, o contraponto inicialmente suficiente para constituir o contexto. Isso aconteceu graças à diferenciação que vinha aparecendo entre a “filosofia educacional” do ministro Portella e as políticas propostas e/ou implementadas pelo governo.

O resultado é um relato em que se busca contrastar o discurso do ministro e os fatos que descrevem os embates travados à época sobre o tema objeto desta investigação, como se verá na síntese a seguir apresentada.

O CONTEXTO E SUA ANÁLISE: BREVE REVISÃO TEÓRICA SOBRE O TEMA DA UNIVERSIDADE À ÉPOCA DE PORTELLA

O início da gestão de Eduardo Portella à frente da pasta da Educação (março de 1979) se produz num momento conjuntural marcado pelo agravamento do desempenho econômico no Brasil. Abreu (1989, p. 9) identifica nas “restrições impostas pela não solução dos problemas relativos à incompatibilidade entre estoque de dívida externa, capacidade de geração líquida de divisas e manutenção do crescimento econômico” os motivos que vêm a impedir uma continuidade no padrão de competência nas decisões relativas aos investimentos públicos.

Áreas como a educação, de fato já secundarizadas diante de uma concepção de planejamento onde o econômico prepondera sobre o social (Kowarick, 1976), sofrem em primeiro lugar as conseqüências do corte de investimentos.

É Interessante notar, ainda neste período, a alternância de duas figuras políticas nos ministérios que dirigem a política econômica: Antônio Delfim Netto fica no Ministério da Fazenda de março de 1967 a março de 1974, assumindo o Ministério do Planejamento de agosto de 1979 a março de 1985; Mário Henrique Simonsen dirige o Ministério da Fazenda de março de 1974 a março de 1979, assumindo a pasta do Planejamento de março de 1979 a agosto daquele mesmo ano. E se estes dois nomes, praticamente, dirigem os ministérios-chave para os rumos do País em um período de dezoito anos, no mesmo intercurso nada menos que nove ministros ocupam a pasta da Educação e Cultura.

Com isso não estou querendo insinuar uma linearidade entre a política econômica e a educacional no País, mas simplesmente resgatar a existência de uma ligação entre ambas para entendermos possíveis motivos da falência do projeto Portella para o ensino superior, futuramente analisado. Além disso, igualmente é preciso convir que a política educacional do governo não determina exclusivamente os rumos do ensino superior, dado que ela também sofre impactos de outros agentes lutando por poder ou interesses particulares na educação.

Neste sentido, o que precisa ficar claro é que o término do “milagre econômico” tem

reflexos sobre as políticas governamentais em relação à universidade, dada a necessidade de inverter a tendência expansionista do sistema de ensino superior, visando conter despesas.

Por outro lado, outro aspecto conjuntural tem influência decisiva. Em março de 1974, o discurso de posse do presidente general Ernesto Geisel inicia formalmente uma tentativa de “abertura política lenta e gradual”, que é estendida durante o governo do general João Baptista de Oliveira Figueiredo por pressão da reorganização popular no País. No limiar da nova década, esta reorganização ganha muita força nos planos político-institucional e sindical, e, em termos da luta universitária, os segmentos acadêmicos também vão adquirindo clareza quanto à crise da universidade e de sua situação nela, com variados níveis de politização.

Assim, a reorganização em entidades associativas ocorre não só em termos do movimento estudantil (que reconstruiu a UNE em seu XXX Congresso, em maio de 1979), mas também as categorias dos docentes e dos funcionários técnico-administrativos fortalecem suas Associações. Neste sentido, em fevereiro de 1981, um Congresso Nacional de Docentes de Ensino Superior funda a Andes; anteriormente a esta data, os professores organizavam-se por meio de uma Coordenação de Associações. Já a Fasubra foi criada em 1978, mas em suas origens não apresenta a forma de organização democrática característica da Andes. Só em janeiro de 1984 ocorre o I Congresso deliberativo da Fasubra, porque antes a entidade realizava somente encontros anuais abertos à participação dos sócios, mas onde unicamente votavam os presidentes das associações.

Desta forma, como um dos interlocutores na discussão da crise do ensino superior, aparece uma personagem ainda um pouco frágil ao final da década de 70, início dos anos 80: a comunidade universitária, cujas reivindicações vêm a constituir-se num elemento de pressão constante às autoridades governamentais.

É nesse período, então, que Portella assume o MEC. Se bem que alguns autores localizem o princípio da década de 80 como o momento inicial do questionamento ao modelo de universidade que se intentou implantar a partir da Lei nº 5. 540/68 (Cunha, 1989; Hage, 1981; Vieira, 1990), a literatura sobre ensino superior

pouco trata de sua gestão. Do meu ponto de vista, contudo, há que discutir qual o grau de importância da gestão de Portella neste processo de debate generalizado sobre os caminhos da educação superior, que começa nessa época.

Acredito ser fundamental para o estudo das políticas educacionais no ensino superior o exame das principais propostas elaboradas a este respeito na gestão de Portella, porque os pontos centrais de discussão têm se mantido uniformes de lá para cá. Realmente, a literatura preocupa-se em comentar os focos de debate: as questões relativas à autonomia e à democracia nas IES, englobando aspectos referentes ao regime jurídico destas, à escolha e nomeação de dirigentes, ao controle de verbas e aos processos de avaliação das instituições; o processo de desqualificação do trabalho e dos trabalhadores daquelas – especialmente os docentes –, por intermédio do constante corte de verbas e do “achatamento” salarial, que leva a lutas salariais e por implementação e aperfeiçoamento da carreira docente; e a questão da “privatização” das instituições, articulada à discussão sobre gratuidade do ensino e função social da universidade.

Entretanto, se há consenso sobre que temas discutir, o que muda são as perspectivas de interpretação que distintos autores dão aos motivos da crise da universidade nesse período, não necessariamente incorporando a gestão de Eduardo Portella como elemento relevante na análise. Dado o caráter sintético deste trabalho, só vou mencionar o enfoque que Hage Sobrinho (1981) dá ao papel de Portella no MEC, visto a importância que atribui ao fato à época em que escreve seu texto.

Para ele, o aspecto principal a discutir sobre a educação superior é a contraposição de tendências, em nível organizacional, predominantes nas décadas de 70 e 80. Nos anos 70, os principais traços organizacionais são:

- 1) expansão quantitativa acelerada;
- 2) forte controle governamental direto (“supervisão ministerial”) sobre as IES federais;
- 3) ênfase na modernização da administração universitária;
- 4) imposição dos modelos estruturais acadêmicos da reforma universitária de 68 (Hage Sobrinho, 1981, p. 32-33).

A década de 80, que então se iniciava, estaria caracterizada pelas seguintes tendências:

- 1) a contenção da expansão;
- 2) a inclinação governamental para a renúncia ao controle direto (em troca da “desresponsabilização” financeira e política);
- 3) a luta pela democratização da administração universitária;
- 4) o questionamento generalizado dos modelos da Reforma de 68 (p. 33).

Enquanto as duas primeiras tendências da década de 80 seriam geradas pelo governo, as outras duas seriam provenientes da comunidade universitária. Na interpretação de Hage, Portella se situaria exatamente no meio das tendências em contraposição, o que originou a sua queda, dadas as divergências entre a sua pasta e as áreas estratégicas do governo. De fato, chama a atenção a presença de um intelectual de carreira em um ministério militar e que, para substituí-lo, após a sua exoneração, haja sido chamado o general Rubem Carlos Ludwig, secretário executivo do Conselho de Segurança Nacional. Hage assinala, no entanto, que não necessariamente devemos interpretar esta mudança como uma reorientação de um *accidente de percurso*, mas que, possivelmente, o próprio governo tenha tido uma postura em relação à área educacional mais “aberta ou displicente”, sem ter idéia da amplitude que o movimento universitário, principalmente o de docentes, viria a adquirir.

Assim, foi preciso, no transcorrer do governo Figueiredo, rever aspectos da política universitária. A renúncia ao controle direto, por exemplo, é fruto não só da necessidade de corte de verbas, mas também das pressões do movimento universitário por maior democracia na gestão acadêmica.

Agora cabe dizer, para continuar a discussão, que se chama de “Pacote Portella” ao conjunto de três anteprojetos produzidos em sua gestão: o de reestruturação da carreira do magistério das IESFAs (Instituições de

Ensino Superior Federais Autárquicas), o de transformação das autarquias em “autarquias de regime especial” e o de eleição de dirigentes nas instituições de ensino superior federais por meio de lista triplíce, independentemente da natureza jurídica daquelas. Dada a delimitação de objetivos deste estudo, serão analisados exclusivamente estes três anteprojetos, isto é, a importância deles na administração Portella e no futuro das disputas sobre o ensino superior público. Outras iniciativas em relação ao ensino superior – como o que concerne ao ensino privado – não serão tratadas aqui.²

Parece-me que o período Portella pode ser dividido em dois subperíodos. O primeiro é o relativo à fase de elaboração de propostas, na qual o MEC se preocupou em viabilizar a participação da comunidade acadêmica: vai da posse do ministro, em 15 de março de 1979, até março do ano seguinte. A partir dessa data começa o outro subperíodo, em que ganham destaque as contraposições dos setores do governo ligados à área econômica, de um lado, e se gestam propostas alternativas, principalmente no âmbito dos professores universitários, de outro.

O MEC e seu dirigente maior ficam, assim, pressionados por duas forças opostas que reordenam o conjunto de propostas apresentadas pelo ministro, desembocando em sua demissão, a 26 de novembro de 1980, depois que o “Pacote Portella” foi alvo de inúmeras discussões.

A seguir apresentarei algumas das concepções educacionais do ministro, visando resgatar elementos que elucidem suas propostas para as IES.

AS CONCEPÇÕES DE EDUARDO PORTELLA SOBRE A EDUCAÇÃO E A UNIVERSIDADE

Inicialmente é preciso lembrar as características pessoais de Eduardo Portella: intelectual saído da universidade para assumir a pasta da Educação e Cultura no governo Figueiredo,

² Veja-se, por exemplo, o Programa de Amparo Financeiro às IES Particulares (Prapes), documento elaborado em 1979 (Brasil/MEC/SESu, 1981).

em muito se diferenciava dos futuros ocupantes de seu cargo no MEC. Crítico literário com inúmeros livros escritos, pesquisador do CNPq, membro da Academia Brasileira de Educação, foi também editor da *Revista Tempo Brasileiro*.

Não era, então, um tecnocrata ou um político de carreira, mas um professor com idéias definidas em torno da relevância da educação e da cultura para o desenvolvimento nacional: as duas devem associar-se para superar os problemas da maioria da população do País, ou seja, a desigualdade na distribuição de renda e a marginalização de todos os tipos.

Para conhecer seus posicionamentos foram analisados cinco de seus textos: o seu “Discurso de posse” (Portella, 1979a), feito em 15 de março de 1979; o discurso “Política de Educação e Cultura” (1979c), pronunciado na Escola Superior de Guerra em 16 de julho do mesmo ano; a “Apresentação” que faz do *Terceiro Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1980-1985* (Brasil/MEC/Secretaria Geral, 1980); o discurso “Educação e Estado” (1980), proferido quando de sua posse na Academia Brasileira de Educação, em 30 de novembro de 1979; e, por último, o discurso “Universidade, agente da qualidade” (1980b), pronunciado no XXXI Encontro de Reitores das Universidades Brasileiras, a 23 de julho de 1980.

Aqui apresentarei uma síntese global do conteúdo dos seus textos, sem explicitar em todos os casos a origem de cada idéia. Cabe dizer que, em todos os escritos, o ministro define os aspectos básicos de sua concepção educacional, mas nos dois últimos ele também critica, de forma radical, as posições contrárias às suas.

O conceito-chave *pedagogia da qualidade* busca delimitar a ação ministerial. Todas as decisões deverão passar pelo “filtro da qualidade”, e não são expostas contraposições entre qualidade e quantidade, isto é, não há uma preocupação, como a que aparecerá na gestão do ministro Ludwig, de conter a expansão do ensino superior. Ao contrário, administrar a universidade não é um problema dentro da área educacional como um todo; ela é que possui um papel dirigente na busca de alternativas para os problemas nacionais, sendo também o agente responsável pela superação da dependência científica e tecnológica do País. Capacitar essa

instituição para cumprir tal meta torna-se o principal objetivo de Portella à frente do MEC.

Para alcançar a *pedagogia da qualidade*, no entanto, é preciso valorizar a profissão docente, principalmente pela *dignificação salarial* da categoria. Mas a pedagogia da qualidade também significa a existência de um *pluralismo pedagógico* e uma recuperação dos valores humanos que se devem situar acima dos aspectos técnicos. Portella insiste bastante em que a técnica não deve governar a ação humana; deve ser desta um instrumento. E a defesa deste humanismo também se relaciona com uma perspectiva pedagógica aos moldes da Escola Nova.

Logo, o professor é um “agilizador de estímulos”, “um provocador” responsável por encaminhar o aluno a assumir seu papel de sujeito da educação, a ser a própria representação da qualidade.

Para conseguir tal revolução educativa, contudo, há que associar a valorização do docente e do papel da universidade; a conquista de maior autonomia por esta e a introdução de uma maior participação dos envolvidos no sistema de ensino; e a superação da tecnocracia, com a instauração de uma visão humanista, a uma real alocação de recursos, sem o que nada disso poderá ser implantado. Questiona, neste sentido, aqueles que não compreendem a função da universidade, exigindo-lhe um rendimento não adequado a sua forma de produção e reduzindo suas possibilidades de acordo com os da inflação. Neste sentido, afirma que o MEC estará ao lado da universidade, sem interferir, sobretudo, na autonomia desta.

Portella direciona sua crítica aos tecnocratas que transformam o Estado em um organismo burocrático, incapaz de ser criativo e de incentivar a criatividade, e promotor da separação entre a educação e os processos sociais.

Por último, desvela sua discordância com relação às “simplificações ideológicas” de “direita ou de esquerda”, dado que acredita que

[...] toda vez que a duração simultânea do tempo é interrompida a ideologia ocupa o lugar do pensamento, passando a nos oferecer o retrato infiel do real, já que a realidade é constitutivamente transideológica... a

discussão política ou educacional no Brasil encontra-se gravemente enferma. *Uma espécie de epilepsia ideológica parece ocupar o lugar da reflexão. As pessoas não pensam, espumam* (Portella, 1980a, p. 22, grifos meus).

A citação acima, retirada do discurso pronunciado em julho de 1980, deixa perceber que as propostas de Portella não estavam sendo bem aceitas. De fato, em se tratando dos anteprojetos que seu ministério elaborou para as IES, o que se viu foi um desacordo total entre o MEC e os demais ministérios da área econômica, além de receber críticas também da comunidade acadêmica. Como já foi dito, e como explicitarei a seguir, em 26 de novembro de 1980, em meio à greve dos docentes das autárquicas, é exonerado Eduardo Portella.

O “PACOTE PORTELLA”

Ao assumir seu cargo no MEC, Portella procura envolver segmentos mais amplos na discussão de suas propostas para a educação. O documento “Síntese da Política Setorial” foi debatido em encontros regionais que agruparam secretarias e conselhos estaduais de educação, universidades federais, superintendências regionais de desenvolvimento e outros órgãos. Os encontros serviram, também, para levantar subsídios para o “III Plano Setorial de Educação” (1980-1985).

Esse esforço na participação dos interessados se estende a outras atividades ocorridas, inclusive as que nos interessam mais proximamente, isto é, os Encontros Regionais das IES realizados no mês de novembro em Natal, Belo Horizonte e Porto Alegre, e que objetivavam discutir os temas que compunham o “Pacote Portella”.

Realmente, observa-se uma atenção especial do ministro ao ensino superior, especificamente na rede pública. E, dado que trato aqui meramente do “Pacote Portella”, é bom esclarecer que a preocupação maior do ministro com as autarquias deveu-se à convicção de que as diferenciações entre estas e as fundações de ensino, em termos salariais e de níveis de autonomia, estavam interferindo demasiado no bom funcionamento e na qualidade do trabalho desenvolvido nas instituições. As autarquias

universitárias, a partir da implantação do Plano de Classificação de Cargos do Serviço Civil da União, em 1976, nos termos da Lei nº 5.645/70, ficaram sujeitas ao Dasp. As fundações puderam manter-se independentes em relação à política de recursos humanos e planos de carreira. Instaurou-se uma discrepância salarial entre autarquias e fundações. Enquanto estas últimas podiam fixar seus salários, com aprovação do ministro da Educação e Cultura, a legislação em vigor em relação às autarquias acabou dificultando a progressão funcional e, conseqüentemente, a melhoria salarial dos docentes.

[Foram criados] dispositivos que estimulam [...] a obtenção de graus acadêmicos [...], mas ao mesmo tempo a estrutura da carreira nas autarquias federais é de tal ordem que há um processo inegável de retenção das pessoas que obtêm esses graus [...]. [Por outro lado], a estrutura da carreira é tal que a obtenção dos graus acadêmicos, ao invés de ser um meio passou [...] a constituir um fim [...] (Moreno, 1980, p. 7).

Nesse sentido, a administração Portella entendeu ser importante buscar dirimir estas diferenciações e aproximar-se dos anseios da comunidade universitária. Isto foi feito por meio de três anteprojetos de lei, cujo pressuposto central era a noção de *melhoria da qualidade do trabalho acadêmico*. Mas os três projetos, ainda que tivessem uma elaboração simultânea, possuíam entre si contradições e, pelos motivos que serão apontados, somente aquele relativo à carreira dos docentes das autárquicas teve conseqüências.

O primeiro deles, relativo à escolha e nomeação de dirigentes das IES e apresentado pelo ministério em maio de 1979, buscava ampliar as possibilidades de representação dos interesses dos *colegiados superiores das universidades*, ao reduzir para uma lista de três candidatos a reitor, a ser apresentada ao presidente da República e ao ministro da Educação e Cultura, a lista sêxtupla vigente a partir da Lei nº 5.540/68.

Com isso o ministro talvez julgasse estar sendo coerente com sua visão de incentivar a autonomia universitária, mas esta não foi a opinião das associações de docentes

universitários, que, reunidas de 6 a 9 de setembro de 1979 em Salvador, repudiaram veementemente o projeto de lei. As associações afirmaram ser o texto inaceitável, visto não contemplar a eleição direta dos dirigentes universitários pela comunidade acadêmica, além de ser contraditório com as proposições do Anteprojeto de regulamentação das Autarquias de Regime Especial, em que se garante a autonomia administrativa, financeira, patrimonial, didático-científica e disciplinar.

De qualquer maneira, as possíveis intenções do ministro não chegaram a concretizar-se. O anteprojeto foi retirado de discussão, enquanto as atitudes do governo quanto à ampliação da democracia e autonomia universitárias pareceram inverter-se a partir da tramitação e aprovação, por decurso de prazo, da “Lei das Fundações” (Lei nº 6.733/79), que determina a escolha pelo presidente da República, nas fundações universitárias, do reitor, vice-reitores e membros dos conselhos diretores. Inclusive o Decreto nº 84.716/80, que regulamenta a Lei nº 6.733/79, é assinado pelo presidente Figueiredo e, também, por Eduardo Portella.

Efetivamente, a estratégia do ministério parece haver tomado outros rumos, dado que o Anteprojeto das Autarquias de Regime Especial, apresentado em abril de 1979, também foi retirado de discussão, em conjunto com o anterior, em outubro do mesmo ano. De acordo com um trabalho da SESu (Brasil/MEC/SESu, 1989),

[...] sobrou a alternativa da reestruturação da Carreira do Magistério Superior que, *incompatível com as outras duas propostas apresentadas*, havia sido elaborada como possível substitutivo, de aplicação imediata, caso o Anteprojeto das Autarquias Especiais, sobretudo, não obtivesse adesão majoritária nem dos estamentos universitários, nem dos órgãos centrais de decisão do governo (p. 19, grifos meus).

Não obstante, antes de passar ao tema da reestruturação da carreira, direi algumas palavras sobre o Projeto das Autarquias de Regime Especial. Previstas já no artigo 4º da Lei nº 5.540/68, em nível do Ministério da Educação, desde meados da década de 70 havia estudos sobre este tipo de autarquia. *A priori*, o anteprojeto

apresentado pelo MEC buscaria definir as autarquias de regime especial, diferenciando-as das autarquias comuns, de modo a fornecer às IESFAs maior autonomia.

O texto do anteprojeto de lei (Brasil/MEC, 1979) *não se refere à questão da gestão interna*, sendo dois os seus pontos fortes: por um lado, o tema da *autonomia administrativa*, dado possibilitar a cada instituição criar o seu quadro de pessoal, estruturar a carreira e seus níveis de remuneração; por outro, a questão das *receitas que sustentarão cada universidade*, aceitando a recepção de fundos, “qualquer que seja sua origem ou forma” (p. 206), e determinando que os recursos provenientes do Orçamento Geral da União sejam repassados às instituições sob forma de *dotações globais*.

Como se sabe, tais proposições se configuraram, aos olhos do movimento docente, como uma forma de o governo desobrigar-se da sustentação financeira das IESFAs, ao mesmo tempo em que não lhes permitia uma autonomia total, visto não poder escolher de maneira independente os seus dirigentes. Além disso, a proposta de que cada instituição conformasse seu plano de carreira estava em clara contradição com o anteprojeto de reestruturação da carreira docente das IESFAs.

No que diz respeito a este último projeto, e como já foi dito, ele vinha sendo discutido pelos reitores e pela comunidade acadêmica desde os encontros regionais promovidos pela SESu em novembro de 1979. Até março do ano seguinte, primeiro o Crub e depois as associações de docentes receberam a versão final apresentada pelo MEC, que, em seguida, a encaminha à Presidência da República. Esta, por sua vez, a envia aos órgãos assessores: Secretaria de Planejamento (Seplan) e Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp).

Desde este momento, as associações de docentes promovem uma série de mobilizações – incluindo uma paralisação nacional de três dias, entre 8 e 15 de setembro de 1980 – visando ao envio do anteprojeto do MEC à votação pelo Congresso Nacional. Qualquer divergência entre as associações e a lei apresentada pelo MEC sofreria propostas de emendas no Congresso. Além disso, solicitam reajustes semestrais e um abono salarial de 48%.

Contudo, a “aliança” entre o MEC e os docentes não pareceu ter força suficiente para garantir o reconhecimento do Projeto MEC aos olhos das demais instâncias governamentais. Em outubro de 1980, chega ao Gabinete Civil da Presidência o substitutivo apresentado pelo Dasp, com modificações substanciais no projeto original. De uma forma bastante sintética, visto que só vou comentar abaixo as diferenças entre o anteprojeto do MEC e a versão final decretada em dezembro, pode-se dizer que o substitutivo do Dasp descaracterizou tanto a proposta do MEC que não eliminou “as distorções, principalmente na sistemática de Progressão Funcional do Grupo-Magistério prevista na Lei nº 6.182/74 e no Decreto nº 81.317/78” (Melo Filho, 1980, p. 27), isto é, não contemplou o objetivo primário do projeto original.

A reação dos docentes foi imediata. Em reunião realizada em 10 e 11 de outubro, a Coordenação Nacional das Associações de Docentes institui o “Estado de Mobilização Permanente”, baseado na pauta de reivindicações já mencionada, ao qual se acresce a revogação da Lei nº 6.733/79, e que desemboca numa greve nacional dos professores das IESFAs, principiada em 6 de novembro.

O comportamento de Portella foi o de colocar-se ao lado dos grevistas, buscando com eles negociar. Esta não era, naturalmente, a posição de outras personagens no governo, como o ministro do Planejamento, Delfim Netto, e o chefe do Gabinete Civil da Presidência, o general Golbery do Couto e Silva (aliás, o principal articulador da “abertura lenta, gradual e controlada”). Deste modo, em 26 de novembro, ao proferir discurso em reunião da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, com a presença dos docentes do Comando Nacional de Greve, o ministro reconhece a procedência das reivindicações dos grevistas. No mesmo dia, após conversa com o general Golbery, Portella envia sua carta de demissão ao presidente Figueiredo.

No dia seguinte é empossado o general Ludwig, que, em poucos dias, graças a sua capacidade de articulação, consegue modificar o projeto do Dasp, incorporando algumas das alternativas do projeto original do MEC. A lei, em sua forma final, foi “decretada” em 11 de

dezembro de 1980, e a greve nacional dos docentes das autárquicas foi suspensa de imediato.

Falta-me comentar algumas das modificações que o Decreto Ludwig introduziu no projeto do MEC. Antes de tudo, é curioso perceber que o Decreto manteve a Exposição de Motivos escrita por Portella no mês de fevereiro, onde ele reivindica o pressuposto da *pedagogia da qualidade*.

O Decreto nº 85.487/80 (Brasil/MEC, 1981) não contempla a idéia de prover as instituições de um “contingente de expansão” de 30% sobre suas lotações. Além disso, determina que o MEC deverá ouvir a Seplan e o Dasp quando aprovar a lotação proposta por instituição. Estes órgãos também serão ouvidos quando da determinação de aspectos relativos ao regime de trabalho dos docentes. O Decreto extingue as figuras de professor associado e instrutor de ensino, retira o reajuste semestral de salários, não contempla a licença sabática e elimina a possibilidade de aposentadoria integral.

Uma questão bastante criticada foi o não enquadramento dos professores auxiliares em função do tempo de serviço de sua titulação, tal como foi admitido para as demais classes da carreira (assistente, adjunto e titular). Em vez disso, esses professores e os colaboradores admitidos até 31 de dezembro de 1979 foram enquadrados na referência inicial da classe de professor assistente, enquanto os admitidos após esta data foram colocados em tabelas em extinção.

Por fim, em relação ao reajuste salarial, o Decreto nº 85.487/80 promoveu um reajuste de 30% a partir de janeiro de 1980.

CONCLUSÕES

Examinados os três anteprojotos que compunham o “Pacote Portella” e que encaminhamentos receberam, parece ser conveniente explicitar, em primeiro lugar, algumas questões relativas a diferentes entendimentos de democracia e autonomia das universidades brasileiras, em especial se a isso relacionarmos a situação econômica do País na época estudada por esta investigação.

Quando falo, por exemplo, dos interesses de Portella em ampliar os espaços de autonomia das IES visando à melhoria do trabalho intelectual nelas efetivado, estou afirmando uma determinada concepção de universidade sustentada pelo ministro. Entretanto, como já foi dito, a implementação de uma política educacional depende não só das intenções de seus principais mentores, mas do jogo político – que originará as tendências dominantes para tal implementação. Em termos, então, da autonomia e da democracia nas universidades num país regido pelo autoritarismo dos setores dominantes, as relações com os diferentes projetos de sociedade, de desenvolvimento econômico e de relacionamento entre o Estado e os seus organismos dão a tônica às disputas em campo.

No caso em análise, às perspectivas do ministro, que julgava não poder orientar o projeto educacional pelos ditames da “inflação”, se contrapuseram outros valores, estes sim, ditados pela contenção de despesas e, além disso, por uma concepção mais “gradualista” dos espaços de democracia a permitir. Por outro lado, a necessidade de servir de mediador entre as partes – no caso, os setores dominantes no governo e principalmente a comunidade universitária – faz que Portella encaminhe a discussão para o aspecto mais “sindical”, ou para ela é encaminhado, tanto pelo governo, que assim veria diminuída a pressão sobre as demais questões, como pelos docentes, necessitados de algum “ganho real”.

Como é evidente, essa problemática vem se repetindo de lá para cá. Entre os defensores da autonomia universitária, há um consenso em relação ao fato de que às formas de gestão acadêmica, enquanto distribuição do poder interno às IES, devem somar-se formas jurídicas de organização administrativa, que lhe revelam o grau de efetiva autonomia. Neste sentido, é fácil compreender a contraposição governamental aos anseios da comunidade universitária pela democratização das instituições, fenômeno este

mais forte durante o período imediatamente anterior à transição da ditadura militar para um governo civil. É por isso que as diferentes propostas de regime jurídico apresentadas pelo governo pós-reforma universitária de 1968 escondem, na verdade, uma questão de ordem política: como manter o poder, desobrigando-se gradativamente do custeio financeiro com as instituições, numa sociedade tendencialmente marcada pela crise econômica.³

Vejam como o governo tem manejado a problemática do regime jurídico a partir da análise de Dallari (1985). Inicialmente, afirma que o Estado deveria destinar recursos suficientes à universidade e respeitar sua autonomia, “[mas], na prática, esses dois pontos têm sido considerados reciprocamente excludentes, quando, na verdade, são complementares” (p. 12).

Em seguida, ele estuda as características das duas principais formas jurídicas sob as quais estão organizadas as IES públicas, ou seja, a autarquia e a fundação, com a intenção de ver se alguma delas supõe maior espaço de autonomia.

Contudo, o autor conclui que nenhuma das duas parece estar dotada de real autonomia. Ainda que teoricamente, tanto uma como a outra objetivariam a descentralização da administração; de fato, a própria legislação permite a interferência do poder central em ambos os casos.

Sobre as “autarquias de regime especial”, não há nenhuma definição precisa para este termo, instituído pela Lei da Reforma Universitária (5.540/68), e, por isso, não se pode saber se significaria que as IES teriam maior ou menor autonomia. (E, como vimos, a proposta de Portella não pareceu contemplar todos os aspectos da autonomia universitária). E, em relação às fundações, aparentemente mais independentes do poder central, a realidade do País tem demonstrado não terem condições de conseguir recursos suficientes para o seu sustento. Necessitando da

³ Talvez essa predisposição a desobrigar-se do custeio financeiro das universidades possa ser encontrada em época ainda mais distante da atual. Sobre isso oferece Martins (1987, p. 190) o seguinte dado: “[...] após entrar em vigência a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (20/11/61), consagrando o regime autárquico para as instituições oficiais de ensino superior (art. 81), todas as universidades criadas pela União o foram sob o regime de fundação”. Como se sabe, teoricamente as fundações acarretariam menores ônus aos fundos públicos, já que possuíam fundos próprios.

subvenção federal, as fundações têm que se submeter à supervisão ministerial, o que conduz Dallari a dizer que, do ponto de vista técnico-jurídico, nossas fundações federais universitárias são falsas fundações.

Neste sentido, enquanto não houver mudanças na concepção governamental sobre sua obrigação no custeio das universidades federais e sobre o direito destas a se autogovernarem, não se pode esperar que o tipo de regime jurídico proposto pelo governo conceda maior autonomia àquelas.

Em segundo lugar, em termos da relevância da participação de Portella no MEC, pode-se dizer que significou um momento de disparidade em relação à tendência que veio a ser dominante no governo em torno das reformas que a universidade pública necessitava receber. Desconforme à perspectiva que em seguida viria a implantar-se, a gestão Portella sucedeu-se em meio a acontecimentos e a pautas de discussão que, como vivenciamos, até hoje se repetem, ainda que mudem os governos e a ênfase em determinados aspectos da discussão.

Assim, sua gestão buscou valorizar a qualidade do trabalho docente e promover a autonomia e uma maior democratização das universidades públicas. Mas este tema distava bastante dos interesses dos demais setores do governo, por um lado, e tampouco as propostas apresentadas estavam conforme às exigências do movimento universitário que começava a ganhar corpo na época, por outro. De qualquer maneira, algumas das categorias lançadas como primordiais a partir da década de 80 também podem ser encontradas no período Portella: o *regime jurídico*, do qual dependem o *controle, gestão e distribuição das verbas*, a *divisão do poder* na universidade e o seu real nível de *autonomia*.

Em terceiro lugar, e por último, há que adiantar que, ainda no governo Figueiredo, nas gestões do ministro Ludwig e da ministra Esther de Figueiredo Ferraz na pasta da Educação e Cultura, pode-se perceber uma mudança de tendências em relação à administração Portella sobre o tema dos rumos do ensino superior brasileiro. As categorias mencionadas acima se encontram facilmente nas políticas traçadas por esses dois ministros, mas agora baseadas nas premissas de *contenção do sistema de ensino superior e de reestruturação da universidade*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de P. Introdução. In: ABREU, Marcelo de P. (Org.). *A ordem do progresso*; com cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro, Campus, 1989, p. 7-10.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Superior. Coordenadora de Apoio às Instituições de Ensino Superior. *A isonomia no contexto da política de recursos humanos das IFES na década de 80*. Brasília, 1989, p. 135.

CUNHA, Luiz A. A universidade brasileira nos anos 80: sintomas de regressão institucional. *Em Aberto*, Brasília, v. 8, n. 43, p. 3-9, jul./set. 1989.

DALLARI, Dalmo de A. Universidade, Estado e autonomia. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 37, n. 7, p. 7-13, jul. 1985. Suplemento.

HAGE SOBRINHO, Jorge. Tendências da educação superior brasileira no início da década de 80; aspectos organizacionais. In: *A Universidade brasileira nos anos 80*. Fortaleza, UFCE, 1981, p. 32-66. (Coleção Documentos Universitários, 12).

KOWARICK Lúcio. *Estratégias do planejamento social no Brasil*. São Paulo: Cebrap: Brasiliense, 1976, p. 47. (Cadernos Cebrap, 2).

MARTINS, Geraldo M. Autonomia universitária e regime autárquico: alguns pontos de referência. In: MARTINS, Geraldo M.; NICOLATO, Maria Auxiliadora (Org.). *Autonomia da universidade brasileira: vicissitudes e perspectivas*. 2. ed. Brasília: Crub, 1987. p. 189-192.

MELO FILHO, Álvaro. Reestruturação da carreira do magistério superior: os Projetos do MEC e do Dasp. In: ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE ENSINO SUPERIOR DO CEARÁ. *MEC versus Dasp na reforma do estatuto do magistério superior*. Ceará: Apesc, 1980. p. 23-32.

MORENO, Mário Quintão. Em defesa do Projeto MEC de reestruturação da carreira do magistério. In: ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE ENSINO SUPERIOR DO CEARÁ. *MEC versus Dasp na reforma do estatuto do magistério superior*. Ceará: Apesc, 1980. p. 5-22.

PINTO, Célia R. J. *Com a palavra o Senhor Presidente José Sarney*; o discurso do Plano Cruzado. São Paulo: Hucitec, 1989. p. 193.

ROSEMBERG, Fúlvia. Da intimidade aos quiproquós: uma discussão em torno da análise de conteúdo. *Cadernos Ceru*, São Paulo, n.16, p. 69-80, 1981.

VIEIRA, Sofia L. *O discurso sobre a universidade nos anos 80*. Belo Horizonte, 1990. 14f. Trabalho apresentado na XIII Reunião Anual da ANPEd.

DOCUMENTOS GOVERNAMENTAIS ANALISADOS

BRASIL. Decreto nº 84.716, de 19 de maio de 1980. In: MARTINS, G.; NICOLATO, Maria Auxiliadora (Org.). *Autonomia da universidade brasileira: vicissitudes e perspectivas*. 2. ed. Brasília: Crub, 1987. p. 292-293.

_____. Decreto nº 85.487, de 11 de dezembro de 1980. In: BRASIL.

Ministério da Educação e Cultura. *Reestruturação da Carreira do Magistério Superior nas Instituições Federais Autárquicas*. Brasília, 1981. p. 3-13.

_____. Lei nº 6.733, de 4 de dezembro de 1979. *Lex*, São Paulo n. 43, p. 933, 1979.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Anteprojeto de Lei que dispõe sobre a escolha e nomeação de dirigentes de Universidades e Estabelecimento Isolados de Ensino Superior Federais, e dá outras providências.

_____. Anteprojeto de Lei que dispõe sobre as instituições federais de ensino superior constituídas sob a forma de autarquias de regime

especial e dá outras providências. *Educação Brasileira*, Brasília, v. 1, n. 3, p. 203-206, maio/ago. 1979.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. *Terceiro Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto*; 1980-1985. Brasília, 1980, p.50.

FIGUEIREDO, João B. Mensagem apresentada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, na abertura da sessão legislativa. In: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *A educação nas mensagens presidenciais; 1890-1986*. Brasília, 1987. v. 2, p. 485-520.

PORTELLA, Eduardo M. Discurso de posse do Ministro da Educação e Cultura Eduardo Portella. Brasília, MEC, 1979a. 1v.

_____. Educação e Estado; discurso pronunciado na Academia Brasileira de Educação, 1979. Brasília: MEC, 1980a. p. 30.

_____. Exposição de Motivos nº 16, de 11 de fevereiro de 1980. In: BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Reestruturação da carreira do magistério superior nas instituições federais autárquicas*. Brasília, 1981, p. 1.

_____. Exposição de Motivos nº 174/79, de 2 de abril de 1979. *Educação Brasileira*, Brasília, v. 1, n. 3, p. 201-202, maio/ago. 1979b.

PORTELLA, Eduardo M. *Política de educação e cultura*. Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, 1979. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1979c. p. 37.

_____. Universidade, agente da qualidade: discurso pronunciado no XXXI Encontro de Reitores das Universidades Brasileiras, 1980. Fortaleza: UFC, 1980b. p. 9.

